



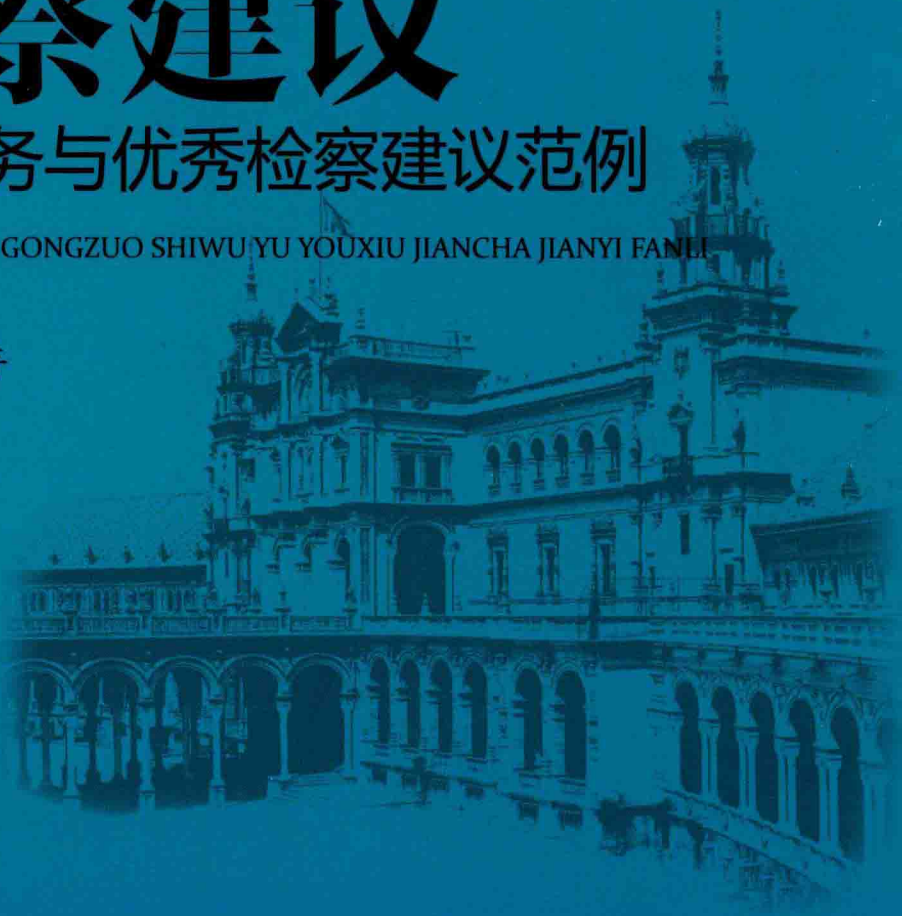
检察机关文书制作指南与优秀范例丛书

检察建议

工作实务与优秀检察建议范例

JIANCHA JIANYI GONGZUO SHIWU YU YOUXIU JIANCHA JIANYI FANLI

柳晞春◎编著



中国检察出版社



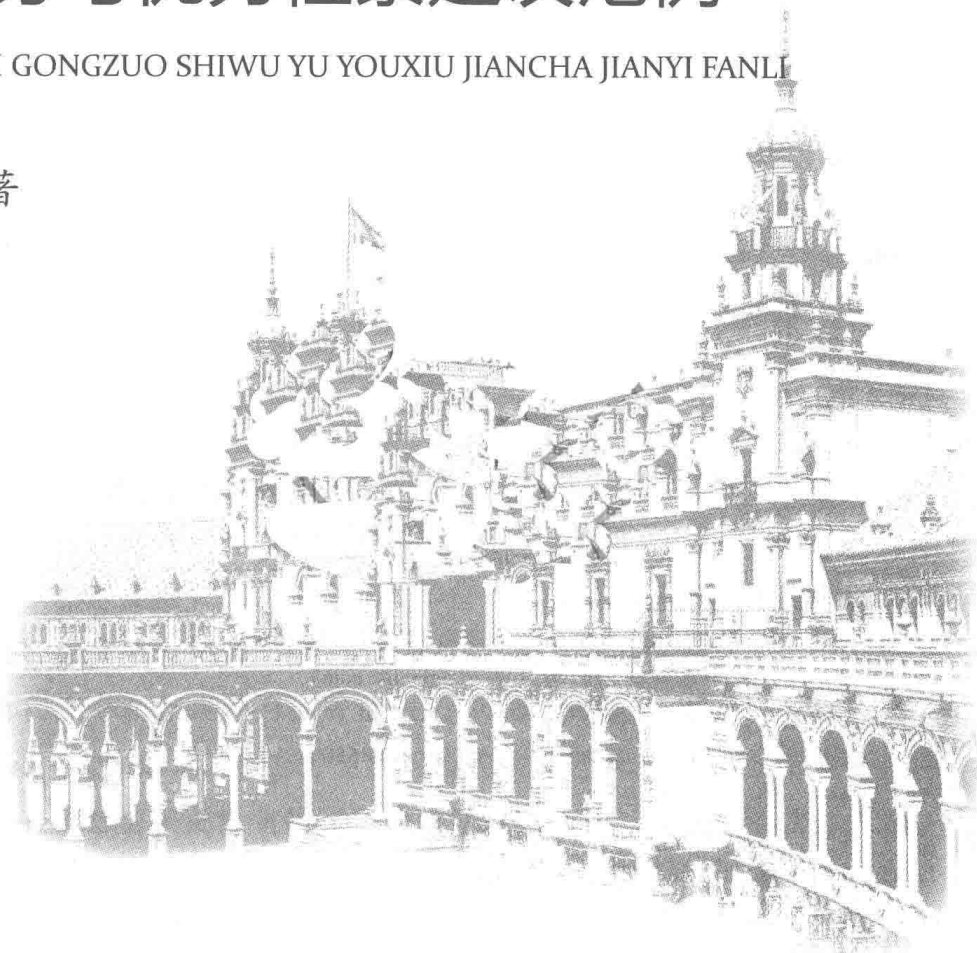
检察机关文书制作指南与优秀范例丛书

检察建议

工作实务与优秀检察建议范例

JIANCHA JIANYI GONGZUO SHIWU YU YOUXIU JIANCHA JIANYI FANLI

柳晞春◎编著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察建议工作实务与优秀检察建议范例/柳晞春编著. —北京:

中国检察出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1308 - 3

I. ①检… II. ①柳… III. ①检察机关 - 工作 - 研究 - 中国

IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 259221 号

检察建议工作实务与优秀检察建议范例

柳晞春 编著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 68658769

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 28.75 印张 插页 2

字 数: 424 千字

版 次: 2014 年 12 月第一版 2014 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1308 - 3

定 价: 62.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

丛书出版说明

法律文书是法律专业人员履行职责的重要载体，是国家司法权的重要体现，也是衡量其专业水准的重要尺度，受到社会各界的广泛重视。2013年10月8日，最高人民检察院印发了《人民检察院刑事诉讼法律文书格式样本（2013版）》（高检发研字〔2013〕4号），对检察机关适用的法律文书进行了大幅度修改完善，相应地工作文书也进行了修改完善。

为了提高广大检察人员的文书制作水平，规范执法行为，我们组织编写了本套丛书。本套丛书共计5本，具体包括：1.《职务犯罪侦查部门文书制作指南与优秀范例》；2.《侦查监督部门文书制作指南与优秀范例》；3.《公诉部门文书制作指南与优秀范例》；4.《公诉意见书制作指南与优秀范例》；5.《检察建议工作实务与优秀检察建议范例》。本套丛书涵括了检察机关侦查监督、反贪污贿赂、反渎职侵权、公诉、职务犯罪预防等部门所用的文书，每个分册均详细介绍了相关文书的制作要求，并附上了范例加以说明和点评，突出了实用性和指导性，是广大检察人员案头必备的工具用书。需要说明的是，由于公诉意见书和检察建议书在制作时内容更具创造性以及多样性，在一定程度上承担着更多的法制宣传功能，更易受到社会各界的品读，各级检察机关在以往的工作实践中也积累了许多宝贵的经验，因此，本套丛书将该两种文书单列成册，在体例上也与

其他分册不完全一致。

由于水平有限，本套丛书在内容或者编辑工作中的疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

中国检察出版社

2014年10月

检察建议：非诉讼性质检察工作的一种形式

作为国家的法律监督机关，检察机关所从事的检察工作必然是围绕法律监督进行的。通常而言，检察工作可以分为两大类，一类是具有诉讼性质的，即按诉讼法律进行的；另一类是具有非诉讼性质的，即诉讼性质之外的。在诉讼中用的是诉讼手段，那么在非诉讼性质的检察工作中用得最多的是什么呢？是检察建议。检察建议作为非诉讼检察工作的一种方式，被广泛采用。但是对检察建议的理解和认识却是仁者见仁，智者见智，既有从实质角度的认识，也有从工具、手段角度的认识，还有从法律监督理论层面的认识，不一而足。不过，这些对检察建议的不同认识并没有直接干扰和影响检察建议的具体应用。

实际上，对检察建议的认识更多地是基于检察工作实践，只有通过广泛、频繁地接触、运用检察建议，对检察建议给予较多的关注和思考，才能形成符合实际、合乎规律的认识。尽管检察建议不涉及什么高深的学问，与法律监督职能似乎存在较大的距离，但仔细思考之后却发现问题远非如此，即使小问题也可能牵出不少大道理，甚至与法律监督的基础理论存在某种关联，值得研讨。检察机关从 50 年代就已开始检察建议工作，经过多年的持续发展，检察建议被广泛使用，每年仅预防职务犯罪工作中的检察

建议就有数万件。据统计,2008年至2012年全国检察机关通过深入剖析职务犯罪发案原因,向有关单位提出预防建议161786件。2013年全国检察机关向发案单位和相关部门提出防控风险、完善制度的建议3.9万余件。但是,与检察建议相关的规范性文件却只有一个,即2009年11月颁布的《人民检察院检察建议工作规定(试行)》,这一文件对检察建议作了全面规范。

检察建议可以用于很多场合,因为这种方式非常适合我国实际,与我国的社会结构、环境以及国人的理念、文化、习惯相兼容。经归纳,可以发现目前检察建议主要应用在以下几个方面:一是社会治安综合治理,即为预防普通刑事犯罪、促进社会治安管理而提出检察建议;二是预防职务犯罪,即为预防职务犯罪而提出检察建议;三是诉讼,即为诉讼监督而提出检察建议,如再审检察建议。也就是说,检察建议被广泛应用于预防犯罪、社会治安综合治理、社会治理以及诉讼监督工作。其中,再审检察建议被应用于民事诉讼,这是通过检察建议这一非诉讼形式来解决诉讼问题的典型例子。

与检察建议相关并影响检察建议效果的因素很多,包括提起检察建议的事由、提起过程、建议内容与质量、功能转化、效力以及对检察建议的认同、效果评价等。其中检察建议的内容是核心,质量是基础,效力是关键。检察建议的内容主要体现为针对特定问题、犯罪的防治对策和意见,是一条条应对之策的集合,类似于医生为了防治疾病而开出的药方,但这是一剂防腐、治世的“良药之方”。我们不敢说检察建议是万能的,但是肯定是有用。这副药不能保证包治百病,但不“吃”是不行的。检察建议通过一定程序和方式可以被建议单位或者部门所接受、采纳、吸收,启动单位、部门的整顿、治理活动,转化为这些单位、部门的积极自主行为,进而推动按健康、有序、良性价值导向发生改变,产生一定的改革、变化或者整治效果。这一作法及其效果,已被大量的检察工作实践所证实。对于预防职务犯罪工作而言,检察建议产生的就是防治腐败、防治职务犯罪的综合社会效果。

关于检察建议的效力和权威性，有关质疑与争论持续不断。那么，检察建议的权威性究竟源自哪里？源于检察机关的强制命令和权力推动吗？不是，而是源于法律监督的权威性和检察建议的质量。为了这种效力与权威性，首先应当关注和重视并致力提高检察建议的质量，这是检察建议工作的基础和前提。如果再想加强检察建议的权威性，还可以通过不少方式如立法、制定文件等，也可以与社会各有关主管部门和其他单位通过政治认同、政治默契来实现，如党风廉政责任、社会治安综合治理责任、追求诉讼公正等的现实需要，等等。但是这种权威性和效力毕竟是有限的，不是无限的。因为无论如何，检察建议毕竟还是检察建议，属于建议的范畴，不是命令、决定、意见。这种作为建议的定位必然造成了检察建议的“宿命”，即检察建议无法改变作为建议的本质，无法超越非诉讼的限制，检察建议书也不可能有超过纠正违法通知书、检察意见书的效力，不能与立案决定书、逮捕决定书、不起诉决定书、起诉书等诉讼文书的效力相提并论。如果有人还坚持认为检察建议书效力不够，认为还需一味地、不断地、无限地增强效力的话，那么只有一个办法，即为“检察建议”换个名称，使其摆脱建议的范畴束缚，除此之外，应当别无路径。鉴于此，要真正使检察建议更有效地发挥作用，最根本、最有力的措施还得靠检察建议的质量，得靠检察建议工作的经验积累与实际效能，得靠与有关部门长期的协作与推动。

检察建议工作是一项面向社会的工作，其范围远远超越了传统意义的诉讼边界，不仅拓展和延伸了法律监督的范围，而且强化了检察工作的公共服务功能。当然，这不是功利主义的权力扩张，而是彻头彻尾的责任担当，因为这项工作整个过程中没有运用刚性权力，但却充分体现了检察机关的使命感和责任感。检察建议倾注了检察官们的大局意识、忧患意识和责任担当，充分体现了法律监督职业特点，大力张扬了以法治、文明、和谐、有序、健康、正义、进步、发展等为目标的价值追求。从这个意义上，可以进一步拓展对检察建议的认识，不仅将其作为检察机关预防犯罪的当家工具，作为检察机关法律监督职能延伸方式，而且作为检察机关向社会

提供公共服务的一种形式。检察建议书作为检察建议的载体，承载着检察官们的光荣使命和职业责任，承载着检察机关预防犯罪、强化监督、服务社会治理的锦囊妙计，决定着检察建议的社会认可度，关系着检察建议的效力与效果，并一定程度上影响到检察机关的公信力。所以，对检察建议进行深入研究，对检察建议书提供范例进行引导十分必要，十分重要。

基于此，笔者紧密结合实践对有关检察建议的认识和理解作了归纳、梳理，并挑选出一批优秀检察建议书，提供给大家参阅、借鉴。希望这项工作能够起到抛砖引玉的作用，能够推动互相交流，引发对检察建议的认知与思考，进一步促进提高检察建议书的规范化水平，发扬光大和深化发展检察建议工作，以更好地在促进社会治理、腐败犯罪防治和诉讼公正中发挥积极作用。

作者

二〇一四年七月

目 录

第一部分 检察建议与检察建议书概述	(1)
一、检察建议的概念、性质与特点	(1)
二、检察建议的依据与相关规定	(7)
三、检察建议的应用、功能作用与实现途径	(11)
四、检察建议的效力与权威性	(17)
五、提出检察建议的情形	(21)
六、提出检察建议的前期工作	(25)
七、检察建议的提出与检察建议书的制作	(31)
八、检察建议的回复与回访	(40)
九、检察建议工作流程、管理与效果评价	(43)
第二部分 检察建议书范例	(49)
结合办理龚某某非法行医案提出的关于加强非法行医执法检 查和“两法衔接”的检察建议	(49)
结合办理孙某某等人诈骗案提出的关于加强农机购置补贴管 理的检察建议	(54)
结合办理 5 区 10 件非法组织卖血案提出的关于加强献血管理 的检察建议	(63)

结合办理“地沟油”、“病死猪”等系列案件提出的关于加强食品安全监管的检察建议	(72)
结合办理李某某等诈骗案提出的关于加强支付宝助学贷款账户安全管理的检察建议	(77)
结合办理王某某生产、销售有毒有害食品案提出的关于整治食品安全秩序的检察建议	(79)
结合办理王某某重大安全责任事故案和时某某受贿案等提出的关于加强煤矿物资采购监管的检察建议	(86)
结合办理何某某交通肇事案提出的关于加强校车安全管理的检察建议	(92)
结合办理高某某信用卡诈骗案提出的关于加强手机银行账户密码设置管理的检察建议	(101)
结合办理涉及网吧、游戏厅系列案件提出的关于加强网吧、游戏厅管理的检察建议	(105)
结合办理农村拆迁引发的系列案件提出的关于加强拆迁工作监管的检察建议	(119)
结合办理李某某受贿案提出的关于加强经济适用房建设价格监管和预防职务犯罪的检察建议	(122)
结合办理靳某某职务侵占案提出的关于加强移民资金管理的检察建议	(126)
结合办理全某非法侵入计算机信息系统案提出的关于加强信息安全系统管理的检察建议	(131)
结合办理吴某某生产销售有毒有害食品案提出的关于规范生猪养殖秩序、加强非法添加剂“瘦肉精”查处打击力度的检察建议	(140)
结合办理瞿某某贪污案提出的关于建立健全基建后勤部门管理制度的检察建议	(144)

结合办理学校多起贪污贿赂案件提出的关于完善财务制度、 加强干部管理的检察建议	(150)
围绕市、县、乡机构改革向市委提出的关于在机构改革期间 防范七种职务犯罪的检察建议	(154)
针对本市土地管理部门发生群体性受贿案件对市委、市政府 提出的关于改进全市土地管理的检察建议	(159)
结合办理省国际经济贸易开发公司原副总经理乔某案件提出 的关于建立现代企业制度、强化监督管理、促进企业发展 的检察建议	(167)
结合办理邮政局职工挪用公款案件提出的关于加强储蓄保密 工作和人员管理的检察建议	(172)
结合办理工商部门行贿滥用职权窝案提出的关于完善初查管 理制度和办案监督机制的检察建议	(176)
结合查办特大金融挪用公款案提出的关于改进中央银行会计 核算系统、加大检查监督力度的检察建议	(181)
结合查办税务系统受贿窝案提出的关于加强人事管理及财务 管理的检察建议	(186)
结合查办人事部经理贪污、受贿、挪用公款案提出的关于建 立健全规章制度、强化内部管理的检察建议	(193)
结合调查三名罪犯结伙脱逃事故提出的关于加强安全防范与 狱政管理的检察建议	(199)
结合查办博物馆贪污犯罪窝案提出的关于健全制度、完善管 理和处理涉案人员的检察建议	(203)
结合查办教育系统窝案提出的关于统一规范财务管理和提高 人员素质的检察建议	(208)
结合查办企业贪污、挪用公款窝案提出的关于加强财务监管、 国资管理和外接工程管理的检察建议	(215)

结合查办企业人员收受供应商贿赂系列窝案提出的关于加强 采购价格管理、资源市场管理、人员监管的检察建议	(221)
结合查办医院院长等受贿窝案提出的关于推行医务公开、完 善财务管理、加强医疗监督的检察建议	(229)
结合办理内外勾结挪用银行公款类案分析提出关于加强印鉴 卡管理、严控支付转账的检察建议	(236)
结合办理十七起卫生系统受贿案件提出的关于严格药品采购 和财务管理、加强干部监管的检察建议	(249)
结合查办村干部挪用公款案件提出的关于加强农村建设用地 征用资金监督管理的检察建议	(255)
结合查办保险公司业务员挪用保费案件提出的关于改进工作 流程和加强业务员管理的检察建议	(260)
结合查办云铜集团系列案件提出的关于加强权力监督、完善 治理结构、加强财务管理的检察建议	(263)
就“村账乡管”中存在的问题提出的关于规范制度、加强监 管、落实群众监督的检察建议	(300)
就加强对农村危房改造款管理问题提出的关于创新和完善管 理制度、加强配套资金落实与监督检查的检察建议	(308)
就加强对食品安全监管和预防渎职犯罪问题提出的关于加强 协调配合形成监管合力并做好行政司法衔接的检察建议	(313)
就预防环境保护工作人员渎职犯罪问题提出的关于建立健全 长效防控机制、促进环境执法效能的检察建议	(320)
针对鹤峰县原副县长徐某受贿案暴露的问题提出的关于对领 导干部加强思想教育、权力监督、日常管理等的检察建议	(327)
就城乡低保中存在的职务犯罪隐患提出的关于加强低保资金 管理和低保对象动态管理的检察建议	(342)
结合国有企业职务犯罪分析提出的关于突出重点、加强防控、 强化内外部监督的检察建议	(346)

结合查办煤矿安全领域系列职务犯罪提出的关于创新方法、 完善制度、加强监督并加强中介管理的检察建议	(362)
针对路政管理中存在的职务犯罪隐患提出的关于加强业务培 训、完善规范违法超限运输行政处罚制度的检察建议	(381)
结合查办农机补贴工作中系列职务犯罪案件提出的关于加强 农机购置补贴资金管理与监督的检察建议	(389)
结合查办评标专家受贿案件提出的关于加强评标专家管理和 评标活动监督的检察建议	(398)
结合查办招收体育特长生环节受贿案件提出的关于规范特长 生招生制度、加强招生监督的检察建议	(406)
结合查办农业和渔业局四人受贿案件提出的关于加强无公害 蔬菜基地建设认证工作管理的检察建议	(412)
结合查办系列村官职务犯罪案件提出的关于明确责任、严格 制度、加强资金管理的检察建议	(421)
结合查办公司高管贪污案件提出的关于完善治理结构、加强 资产管理的检察建议	(427)
结合查办工商所贪污受贿挪用公款窝案提出的关于规范工作 管理、强化内外监督、加强教育培训的检察建议	(433)
后 记	(442)

第一部分

检察建议与检察建议书概述

在检察工作中检察建议的应用十分普遍。长期以来，检察机关在不同场合，针对不同情形，灵活运用检察建议，有力地促进了法律的统一正确实施和具体适用，促进了企业管理、行政管理、行政执法、社会治理和公正司法，产生了良好的社会综合效果。但是，对检察建议的专门研究却并不多见，因为它不涉及纯粹、高深的理论内容，更多还只是停留在工具研究或者工作研究的层面，不会吸引太多的研究人员投入精力。但是，对检察建议的认识和理解确实有待深入，因为实践中遇到了不少模糊不清的问题，一些观点和看法的背后可能牵涉并可以直接溯源到检察基础理论之上，所以从理论和实务的角度作一番探讨以促进实践很有现实意义。

一、检察建议的概念、性质与特点

什么是检察建议？在这一问题上存在不同认识，可以说是仁者见仁，智者见智，认识不同，观点较多，分歧不少。经过收集、整理，可以发现目前较为重要、具有典型代表意义的观点主要有以下几种：一是认为，“检察建议是人民检察院履行法律监督职责和参与社会治安综合治理的一种形

式。”^① 二是认为,“检察建议是人民检察院结合办案,向发生犯罪案件的部门、单位或行业提出的建立健全规章制度、加强管理、预防犯罪再次发生的意见。它是检察机关履行法律监督职能的方式之一,属于非诉讼形式的检察活动。”^② 三是认为,“检察建议就是检察机关在履行法律监督职能的过程中,针对不能在诉讼过程中解决的一些问题,诸如预防和减少犯罪,对人的处理和表彰等方面的问题,有针对性地采用‘建议书’向有关单位提出整改要求,并检查监督落实,以此来实现法律监督职能部门的一种方式。”^③ 四是认为,“检察建议是检察机关在开展检察业务过程中,根据所发现的问题,对有关机关、团体、企业、事业单位或其他社会组织所提出的关于改进工作、完善制度等方面的意见,是司法建议的一种,也是检察机关独创的一种参与社会治安综合治理的有效手段。”^④ 五是认为,“检察建议是检察机关为改善执法状况,改善行政管理和企业管理,以防止和减少违法犯罪而从事的一项服务性工作。”^⑤

上述认识和观点,出发点和侧重点各不相同。第一种观点将检察建议界定为一种工作形式,而且限定在履行法律监督职责和参与社会治安综合治理两个方面,即将检察建议作为两种工作的具体形式。第二种观点从检察建议内容的角度将检察建议界定为“意见”,即检察建议是一种意见,一种预防犯罪再次发生的意见,同时明确检察建议是法律监督的一种方式,属于非诉讼性质的检察活动。第三种观点认为检察建议是法律监督的一种方式,目的在于解决一些在诉讼过程中无法解决的问题,如预防和减少犯罪,对人的处理和表彰等,并强调通过检查监督来落实,其中提到了“建议书”作为检察建议的载体。第四种观点也将检察建议界定为一种意见,

① 张思卿主编:《检察大辞典》,上海辞书出版社1996年版,第684页。

② 孙谦主编:《职务犯罪监督论》,中国检察出版社1994年版,第239页。

③ 孙谦主编:《检察理论研究综述》(1979—1989),中国检察出版社1990年版,第394页。

④ 孙谦主编:《检察理论研究综述》(1979—1989),中国检察出版社1990年版,第394页。

⑤ 王桂五主编:《中华人民共和国检察制度研究》,法律出版社1991年版,第584页。

限定为改进工作、完善制度的意见，是一种检察业务，与其他观点不同的是将检察建议归于司法建议范围之内，并认为是参与社会治安综合治理的一种手段。第五种观点着重强调检察建议具有服务属性，即改善执法状况、行政管理和企业管理，以防止和减少违法犯罪发生。

尽管认识各有不同，各有侧重，但是都认为检察建议与法律监督职能、检察业务密切相关。通过归纳，可以发现六个基本点：一是从内容上讲大都倾向于认为检察建议是一种意见；二是将检察建议作为一种工作、业务、活动，而不是一种单纯的意见，也不是一种单纯的载体；三是检察建议出现在法律监督过程之中，与法律监督紧密相关，即是法律监督的一种方式；四是检察建议与社会治安综合治理有密切的关系，是社会治安综合治理的一种形式或手段；五是检察建议具有服务的性质；六是检察建议都是建议性的，目的在于改善行政（企业）管理，改进工作、建立健全制度、完善制度，要求通过整改、加强管理等来防止和减少犯罪发生。

实际上，检察建议没有什么太多、太深、太复杂的内涵，简单地讲检察建议就是一种建议。从语义上理解，检察建议应属于建议的范畴，也就是说检察建议是一种特殊形式的建议。根据现代汉语词典的解释，“建议”是“向集体、领导等等提出的主张”^①。这显然与上文所述建议不相符。文件是指“公文、信件等等”^②，其含义与建议存在较大距离。而《新华字典》将“建议”解释为“向有关方面提出建议性的意见”^③，还是比较客观、恰切的。具体有两种解释^④：一是提出主张，如建议休会；二是提出有具体办法的意见，如合理化建议。当然，我们不能单纯从词典对词语的解释去理解检察建议，而应该结合实践去理解。

我国宪法赋予公民广泛的建议权，公民提出任何建议都是合理的、合法的，有法律作保障。任何单位、个人如果认为某个单位或部门应当、可

① 参见《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆1996年版，第622页。

② 参见《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆1996年版，第1319页。

③ 参见《新华字典》，商务印书馆2011年版，第229页。

④ 参见《新华词典》，商务印书馆2013年版，第486页。